

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Arbeitsmigration: ignoriert, heikel und dennoch Triebfeder globaler Entwicklung?

Von Anna Knoll,
*European Centre for Development
Policy Management (ECDPM) &
Niels Keijzer,*
*Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)*

Die aktuelle Kolumne

vom 29.04.2013

Arbeitsmigration: ignoriert, heikel und dennoch Triebfeder globaler Entwicklung?

Bonn, Maastricht, 29. April 2013. Letzte Woche schrieben die Innenminister aus Deutschland, Großbritannien, Österreich und den Niederlanden einen Brief an die Europäische Kommission. Sie forderten darin stärkere Maßnahmen gegen sogenannte Armutsmigranten aus Rumänien und Bulgarien. Diese werden beschuldigt, die Sozialsysteme in anderen EU-Ländern zu missbrauchen. Die vier Innenminister fordern deshalb eine Diskussion im Rat der EU-Innenminister über eine gemeinsame Auslegung der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union (EU). Diese Forderung nach überwiegend restriktiven Maßnahmen bestätigt erneut, dass Migration zu den sensiblen und schwierigsten Bereichen der nationalen und internationalen Politik zählt. Im Oktober findet das erste Mal seit 2006 der *High Level Dialogue on International Migration and Development* (HLD) der Vereinten Nationen statt. Zum anderen gerät das Thema auch ins Blickfeld der aktuellen Debatte über den globalen Entwicklungsrahmen für die Zeit nach 2015. Migration und Mobilität sind laut dem *UN System Task Team* für die Post-2015-Entwicklungsagenda zwei Schlüsselfaktoren einer inklusiven und nachhaltigen Entwicklung. Doch obwohl an dieser Erkenntnis niemand mehr rüttelt, spielt internationale Migration für die gegenwärtigen Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) kaum eine Rolle. Grundsätzlich bestärken die MDGs Menschen darin sich weiterzuentwickeln – allerdings soll sich diese Entwicklung idealerweise im eigenen Land vollziehen.

Der Einfluss der derzeit 215 Millionen registrierten internationalen Migrantinnen und Migranten auf nachhaltige Entwicklung ist vielschichtig. Die meisten von ihnen verlassen ihre Heimat, um Arbeit zu finden, und nehmen in ihrem Aufnahmeland am wirtschaftlichen Leben teil. Es ist vielfach eine Flucht vor Armut, die oft, wenn auch nicht immer, das Leben der Migranten und ihrer Familien zum Besseren wendet. In Nepal werden rund 20 Prozent des zwischen 1995 und 2004 im Land beobachteten Rückgangs der Armut den nepalesischen Migranten und ihren Überweisungen in die Heimat zugeschrieben. Im Jahr 2010 wurden 325 Milliarden USD direkt an Menschen in Entwicklungsländern überwiesen – ungefähr das Dreifache der gesamten staatlichen Entwicklungs-

zusammenarbeit (ODA) im genannten Jahr. Und internationale Migration und Heimatüberweisungen wirken sich nicht nur armutsmindernd aus: Auch die Bereiche Bildung, Gesundheit und Geschlechtergleichstellung profitieren von ihnen.

Wirtschaftlich gesehen ziehen Industrie-, Entwicklungs- und Schwellenländer, die Migranten aufnehmen, gleichermaßen Nutzen aus der Arbeitsmigration. In Entwicklungsländern wie Thailand oder Côte d'Ivoire haben Arbeitsmigranten das Wirtschaftswachstum gestärkt. Die OECD stellt für die meisten ihrer Mitgliedsländer fest, dass „Immigranten im vergangenen Jahrzehnt einen wichtigen Beitrag zum Beschäftigungswachstum geleistet haben“. Und der Nutzen wäre vermutlich noch größer, wenn die internationale Migration von Arbeitskräften vollständig liberalisiert würde: Der potenzielle weltwirtschaftliche Zuwachs wird auf bis zu 150 Prozent des aktuellen globalen Bruttoinlandprodukts geschätzt.

Die internationale Migration bietet eine Reihe von Chancen. Ihre Risiken müssen in den Debatten über die Post-2015-Agenda jedoch ebenfalls berücksichtigt werden. Hierunter fallen Beeinträchtigungen von Gesundheit, Sicherheit und Wohlergehen der Migranten, die auf Verletzungen ihrer Rechte und die Natur ihrer Arbeitsplätze zurückzuführen sind. Die nachteiligen Folgen für Entsendeländer können Arbeitskräftemangel, ein geringerer sozialer Zusammenhalt und der vermehrte *Brain-drain* sein. Für die Aufnahmeländer ergeben sich indes auch Vorteile: Laut OECD haben Immigranten mit unterschiedlichen Qualifikationen in den vergangenen zehn Jahren einen wichtigen Beitrag zum Beschäftigungswachstum der meisten OECD-Mitgliedsländer geleistet.

Ein Blick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Entsende- wie auch die Aufnahmeländer zeigt: Nicht alle Länder und Gruppierungen profitieren unmittelbar im gleichen Umfang. Der tatsächliche Nutzen hängt vor allem von der Übereinstimmung der Qualifikationen, die die Migranten anbieten, und der Nachfrage am Arbeitsmarkt sowie von den Integrationsbedingungen ab. Bedauerlicherweise versuchen viele Aufnahmeländer nicht, diese Übereinstimmung auf politischem Wege durch geeignete soziale und gesetzgeberi-

sche Maßnahmen zu schaffen, sondern sehen die Lösung des Problems eher darin, Migration und Mobilität weiter einzuschränken. Solche Absicherungsbemühungen der Migrationspolitik hemmen die Entwicklung sowohl in den Entsende- als auch in den Aufnahmeländern. Dies gilt auch für die EU, die aufgrund der Überalterung ihrer Bevölkerung und einer kostspieligen Sozialpolitik vor großen Herausforderungen steht. Aufgrund des in vielen EU-Mitgliedstaaten herrschenden politischen Klimas jedoch scheint es schwierig zu sein, diese Herausforderungen durch die Erleichterung legaler Migration zu meistern. Hinzu kommen polarisierende Debatten über sozioökonomische und soziokulturelle Probleme, die meist weder die Chancen noch die Risiken der Arbeitsmigration angemessen darstellen. Sie verstetigen dieses Klima, das – vor dem Hintergrund steigender Arbeitslosigkeit in Europa – die Befürworter einer verstärkten Arbeitsmigration vor eine große politische Herausforderung stellt.

Der kürzlich veröffentlichte Europäische Entwicklungsbericht 2013 gibt drei Empfehlungen, die im Post-2015-Entwicklungsrahmen, im Hinblick auf die internationale Arbeitsmigration vor allem gering qualifizierter Migranten, zu berücksichtigen sind. Erstens wurden bisher kaum Fortschritte dabei erzielt, den Migranten Rechte zu gewähren, die den wesentlichen Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Vereinten Nationen (UN) zu Arbeitsmigranten entsprechen. Zum einen müssen mehr Staaten diese Instrumente (auch viele EU-Mitgliedstaaten) ratifizieren; zum anderen könnten die von den UN und der ILO erhobenen Daten über Migrantenrechte um einen globalen Index von formalen und effektiven Migrantenrechten ergänzt werden. Mit beiden Instrumenten lässt sich der internationale Druck auf die Regierungen, Verantwortung zu übernehmen, erhöhen. Zweitens brauchen wir mehr und bessere Daten, unter anderem für die bessere Abstimmung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage auf internationaler Ebene. Dies könnte mit einer weltweit agierenden Agentur kombiniert werden, die sich um passende Qualifikationen kümmert, die Einhaltung von Arbeitsnormen sicherstellt und

Visabewilligungen erleichtert. Der Schwerpunkt sollte auf der Schaffung neuer gesetzlicher Bestimmungen liegen, die den Migranten, den Entsende- und den Aufnahmeländern nutzen. Und drittens sind repräsentativere und stärker formalisierte Verfahrensstrukturen auf globaler, nationaler und regionaler Ebene erforderlich, um Migration zu einem integralen Bestandteil einer ganzen Palette von Sektorpolitiken zu machen.

Derzeit erarbeitet die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine neue Migrations- und Entwicklungspolitik, mit der eine gemeinsame EU-Position gegenüber dem *High Level Dialogue on International Migration and Development* gefunden werden soll. Sowohl bei den HLD-Vorbereitungen als auch im Kontext der Post-2015-Agenda betrachtet die EU Migration und Mobilität als treibende Kräfte eines inklusiven und nachhaltigen Wachstums. Europäische Migrationspolitik und -praxis dagegen bemüht sich noch um eine angemessene Umsetzung dieser Einsicht. Es entsteht daher der Eindruck, die innen- und außenpolitischen Standpunkte der EU hätten in dieser Frage nichts miteinander gemein. Für den Stillstand in den bisherigen Debatten über Migration auf UN-Ebene ist die Europäische Union keineswegs allein verantwortlich. Doch könnte sie die aktuelle Diskussion deutlich voranbringen: Sie müsste akzeptieren, dass sie selbst wesentlich zur Herausforderung beitragen kann, globale Arbeitsmigration zu fördern. Bevor die EU diesen Schritt tun kann, muss sie sich jedoch von den nicht fundierten und polarisierenden innenpolitischen Debatten verabschieden und die Rolle der Arbeitsmigration bei der Gestaltung der Zukunft Europas überdenken. Im aktuellen politischen Klima, wie der Brief der EU-Innenminister zeigt, wird das zweifellos ein langwieriger Prozess.

Anna Knoll, Junior Policy Officer European External Action programme, *European Centre for Development Policy Management (ECDPM)*

Niels Keijzer, Wissenschaftlicher Mitarbeiterin in der Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)